

РОЗДІЛ ІІІ. ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО; АГРАРНЕ ПРАВО; ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО; ПРИРОДОРЕСУРСНЕ ПРАВО

УДК 349.6

DOI <https://doi.org/10.26661/2616-9444-2021-3-03>

Децентралізація як детермінанта розвитку екологічної політики: проблемні аспекти правового забезпечення реформи на прикладі України

Третьяк А. В.*аспірантка кафедри екологічного права**Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого**вул. Пушкінська, 77, Харків, Україна**orcid.org/0000-0001-8527-6679**anastasiatretiak0117@gmail.com*

Ключові слова: *децентралізація, екологічна політика, міжмуніципальне співробітництво, асиметрична децентралізація, інституційна спроможність, фінансова автономія.*

Децентралізація влади демократичними країнами сприймається як необхідний механізм, без якого неможливо досягнути реалізації дійсно ефективної політики в усіх сферах життєдіяльності суспільства. Крім того, надважливим нині є вироблення ефективних екологічних рішень, бо економічну ситуацію у країнах і стан справ, пов'язаний із наданням соціальних послуг населенню, житлово-комунальним сектором, завжди можна покращити або й вирішити, але докільля у зв'язку із продукуванням незадовільної екологічної політики може ніколи не повернутися у первісний стан. Очевидно, що зміни у сфері державного управління зачіпають і екологічний сектор, тому тематика дослідження є дуже актуальною. У зв'язку із цим у статті опрацьовується характер змін, які несе реформування місцевого самоврядування саме для екологічної сфери, перелічуються причини, через які реформа потрібна для екологічної сфери, а також наводяться найголовніші поступати децентралізаційних змін, що мають сприяти удосконаленню реалізації екологічної політики. До того ж у статті цей аналіз здійснений крізь призму чинного українського законодавства.

Таким чином, до центральних положень, які видаються надважливими для сфери охорони навколишнього природного середовища, віднесено: розподіл повноважень, забезпеченість фінансовими ресурсами, систему координації та підзвітності, механізми співробітництва та посилення безпосередньої участі громадян у виробленні політики на місцевому рівні. У статті розглянуто всі перелічені вище компоненти та констатовано наявність прогалин у законодавчому врегулюванні майже всіх перелічених складників реформи. Виявлено, що лише питання, які стосуються міжмуніципального співробітництва, мають надійне законодавче підґрунтя, достатнє для того, щоб новостворені територіальні громади його використовували. Хоча механізми співробітництва територіальних громад сьогодні не є вкрай розповсюдженим явищем, щороку практика складання договорів між громадами невпинно зростає. Багато з укладених договорів стосуються питань екологічної співпраці. Стан правового забезпечення децентралізаційної реформи в Україні потребує певних доопрацювань, щоб його було можливо визнати як безальтернативно потрібний і потенційно успішний для сфери докільля.

Decentralization as a determinant of environmental policy development: problemal aspects of legal support of reform on the example of Ukraine

Tretiak A. V.

Postgraduate Student at the Department of Ecological Law

Yaroslav Mudryi National Law University

Pushkinskaya str., 77, Kharkiv, Ukraine

orcid.org/0000-0001-8527-6679

anastasiatretiak0117@gmail.com

Key words: *decentralization, ecological policy, inter-municipal cooperation, asymmetric decentralization, institutional capacity, financial autonomy.*

Decentralization of power by democratic countries is perceived as a necessary mechanism, without which it is impossible to achieve a truly effective policy in all spheres of society. In addition, it is extremely important at present to develop effective environmental solutions, because the economic situation in countries, the state of affairs related to the provision of social services to the population, housing and communal services can always be improved or, in general, solved, but the environment, due to the production of unsatisfactory environmental policy, may never return to its original state. It is obvious that changes in the field of public administration also affect the environmental sector, so the subject of the study is very relevant, and since Ukraine has also been affected by the decentralization wave, such research becomes simply necessary. In this regard, the article deals with the nature of change, which entails the reform of local government for the environmental sphere, lists the reasons why reform is needed for the environmental sphere, and lists the most important decentralization changes that should improve the implementation of environmental policy. In addition, in the article, this analysis is carried out through the prism of current Ukrainian legislation.

Thus, the central provisions that seem to be crucial for the field of environmental protection include: the division of powers, financial resources, coordination and accountability, mechanisms for cooperation and strengthening the direct participation of citizens in local policies.

The article considers all the above components and states the existence of gaps in the legislative regulation of almost all these components of the reform. It was found that only issues related to inter-municipal cooperation have found a solid legal basis that is sufficient for the newly created territorial communities to use it. Although the mechanisms of cooperation of territorial communities, today, are not very common, but, nevertheless, every year the practice of concluding agreements between communities is constantly growing. It is encouraging that many of the agreements are related to environmental cooperation. The state of legal support for decentralization reform in Ukraine needs some refinements in order to recognize it as unquestionably necessary and potentially successful for the environment.

Постановка проблеми. У світі існує безліч очевидних і гострих проблем, які проявляються у системі державного будівництва, але існують і не менш назрілі, але, на жаль, не такі явні для значної частини населення світу причини, через які реформування місцевого самоврядування стає закономірним – це проблеми, пов’язані з довкіллям. «Вони переважно пов’язані із впливом людської діяльності на екологічні ресурси. Такі форми забруднення, як виснаження, дегра-

дація води, повітря та ґрунту, ерозія ґрунтів, засолення та забруднення води, опустелювання, виснаження лісів, деградація прибережних зон становлять більшу частину екологічних проблем. Вони мають глобальний, а також національний і місцеві аспекти, однак їхня більшість прив’язана до людської діяльності на локальному рівні: дії окремих домогосподарств чи фабрики можуть призвести до будь-якої із вищезазначених проблем. Саме тому шукати рішення потрібно на

локальному рівні незалежно від масштабу прояву» [1, с. 5].

Сьогодні наша держава перебуває у процесі реформування місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади. Гострими залишаються численні екологічні проблеми, тож постають питання: який характер змін реформування у бік децентралізації влади для екологічної сфери і чи потрібне воно країні? які суттєві положення мають бути враховані реформою задля якісних змін не тільки у системі держуправління, а й у питаннях покращення стану довкілля? З'ясуємо це на базі чинної вітчизняної системи законодавства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Дослідженням проблемних аспектів реалізації екологічної політики на місцевому рівні у своїх працях приділяли увагу багато вітчизняних науковців, серед яких: Г.В. Анісімова, О.О. Веклич, А.П. Гетьман, Л.О. Ємець, М.І. Єрофеев, Л.В. Жарова, О.Б. Кишко-Єрлі, Н.Д. Красіліч, М.В. Краснова, П.Ф. Кулинич, Н.Р. Малишева, В.І. Олещенко, І.В. Патока, О.Ю. Піддубний, О.М. Сухіна, Є.В. Хлобистов, І.В. Шевченко та багато інших.

Зокрема, проблемним питанням децентралізаційних змін, розвитку та реформування місцевого самоврядування присвячено роботи: О. Амосова, О.В. Батанова, В.І. Борденюка, В.С. Куйбіди, Г. Мостового, Н. Нижника, П.М. Любченко, О. Оболенського, Г. Одінової, М. Трещова та ін. Втім, залишаються деякі прогалини у дослідженні різних аспектів проведення децентралізаційної реформи та їх взаємозв'язку з екологічною політикою як на місцях, так і в країні загалом. У зв'язку із цим **метою** статті є встановлення ролі, яку відіграють децентралізаційні зміни для сфери охорони навколишнього середовища, виокремлення сутнісних рис реформи, що мають значення для покращення стану довкілля у країні, а також дослідження стану закріплення цих положень чинною системою законодавства України.

Виклад основного матеріалу дослідження.

Акцентуючи на темі охорони довкілля, слід сказати декілька слів щодо реформування місцевого самоврядування взагалі. Так, «зміни в напрямку адміністративної або фінансової децентралізації протягом останніх трьох десятиліть здійснили більшість демократичних країн. Їх причини були різними. У країнах Східної та Центральної Європи у 90-х рр. це відбувалося як реакція на провал жорстко централізованої політики комуністичного режиму попередніх десятиліть. Певною мірою схожа причина спонукала країни Латинської Америки і навіть Західної Європи. У деяких країнах такі реформи здійснюються з метою запобігання міжрегіональним конфліктам або, навпаки, відбу-

дови регіонів після таких конфліктів, мобілізації місцевих ресурсів тощо. До цього ще слід додати тиск міжнародних, донорських, фінансових інституцій (Світового Банку, МВФ, ЄС) та експертного середовища» [2, с. 5].

Очевидно, що наявна у світі практика врегулювання питань охорони навколишнього природного середовища органами центральної влади характеризується як недостатньо ефективна. Зарубіжною та вітчизняною науковою спільнотою наголошується на тому, що питання охорони довкілля повинні насамперед вирішуватися локально. Такий погляд на цю проблему обґрунтовується низкою причин.

«Потенційна вигода децентралізації для екологічної сфери полягає у такому: 1) місцеві установи та населення краще обізнані в екологічних і соціально-економічних проблемах і потенціалах району, найкраще їх захищають та покращують навколишнє природне середовище, якщо їм надаються чіткі права (й обов'язки) щодо природних ресурсів; 2) більша відповідальність у прийнятті рішень буде супроводжуватися кращою мотивацією до більш ефективного використання природних ресурсів; 3) більше шансів залучити до прийняття рішень групи населення, котрі не мають переваг; 4) децентралізація сприяє місцевій участі завдяки більшій однорідності загальних потреб за меншої чисельності населення та більшої прозорості процесів прийняття рішень; 5) децентралізація дозволяє нарощувати місцевий потенціал для надання послуг, які більшою мірою відповідають місцевим вимогам» [1, с. 11]. Оскільки більшість екологічних загроз виникає на конкретній місцевості, доцільніше й оперативніше такі проблеми будуть вирішуватися саме на місцевому рівні.

Незважаючи на викладені вище положення про те, що «децентралізоване прийняття рішень залишається важливою умовою вирішення екологічних проблем, це не означає, що всі відповідні рішення можуть прийматися на децентралізованому рівні. У цьому разі важливо провести ретельний аналіз контекстуальних факторів, перш ніж вирішити, де і ким екологічні проблеми найкраще вирішувати, але, безперечно, екологічне мислення слід активно включати у процес децентралізації, і робити це потрібно планово й організовано» [1, с. 12].

Переходячи до розгляду питань, пов'язаних із дослідженням деяких аспектів правового забезпечення реформи децентралізації з позиції екологічної прийнятності, слід розпочати з того, що розвитку самого децентралізаційного процесу «сприяла прийнята під егідою Конгресу Місцевих і Регіональних Влад Європи і відкрита для підписання державами-членами Ради Європи 15 жовтня 1985 р. *Європейська хартія*

місцевого самоврядування (набула чинності для України 1 січня 1998 р.). Основною ідеєю документа є застосування принципу субсидіарності – вирішення конкретних проблем на найближчому до повсякденних потреб людей щаблі влади; вищі адміністративні органи повинні втручатися лише у разі, якщо їх вирішення силами місцевих адміністрацій є неефективним або неможливим. Документ закріплює роль місцевого самоврядування у забезпеченні демократії, ефективного управління та децентралізації влади; роль муніципальних утворень у розвитку Європи; необхідність для муніципалітетів мати широку автономію; необхідність конституційного і законодавчого регулювання місцевого самоврядування (ст. 2); поняття місцевого самоврядування (ст. 3); принципи організації та діяльності органів місцевого самоврядування (ст. 4); необхідність забезпечити наповнюваність місцевих бюджетів (ст. 9) тощо» [2, с. 6].

Децентралізаційні зміни у системі держуправління європейських країн у всіх випадках свого втілення мають єдиний правовий базис, закладений Хартією, але децентралізаційний досвід не може бути однаковим для всіх країн і залежить від низки специфічних особливостей. Незважаючи на цей факт, спроби закласти єдине бачення концепції успішної реформи децентралізації здійснювалися різними авторитетними організаціями та дослідниками.

Як приклад, Організація економічного співробітництва та розвитку розробила десять керівних принципів ефективною децентралізації, які сприяють регіональному розвитку. *Перший* принцип – *чіткість у визначенні функцій кожного рівня державного управління*. Він означає, що повноваження усіх рівнів державного управління повинні бути викладені дуже детально. Якщо законодавство передбачає спільні функції управління, то має бути передбачене верховенство тієї чи іншої структури у разі виникнення спорів [3, с. 2, 7].

Другий принцип передбачає *забезпечення достатнього фінансування усіх функцій*. «Фіскальна рівність юрисдикцій потребує, щоб зобов'язання щодо розпорядження коштами були узгоджені з доходною частиною на кожному рівні управління для виконання функції щодо надання публічних послуг згідно з наявними повноваженнями» [3, с. 10].

Третій – *зміцнення фіскальної (бюджетної) автономії з метою вдосконалення підзвітності* – передбачає певну «концепцію свободи» органів управління субнаціонального рівня у сфері оподаткування. Йдеться про право встановлювати чи скасовувати податки, визначати ставки податків, визначати базу оподаткування або надавати знижки чи пільги фізичним особам і компаніям [3, с. 15, 16].

Четвертий полягає у *підтримці інституційної спроможності на субнаціональному рівні*. Інституційна спроможність передбачає здатність органів (у нашому випадку – базового і районного рівнів) ефективно, компетентно і стабільно виконувати свої функції. Поряд з інституційною спроможністю фігурує й адміністративна, яка стосується здатності надавати високоякісні послуги компетентно і з урахуванням інтересів всіх сторін; спроможності координувати політику та програми спільно з іншими органами управління (по вертикалі та по горизонталі) та із зацікавленими сторонами поза сферою державного управління, а також здатності виконувати аудит та оцінювання своїх послуг [3, с. 21].

П'ятий пов'язаний із *розбудовою відповідних механізмів координації між рівнями управління*. «Для того, щоб багаторівневе управління працювало, виникає потреба у щільній мережі політичних і бюрократичних взаємодій на національному, регіональному і місцевому рівнях, особливо у сферах, де управління є спільним. Такий процес потребує розвитку формалізованих і неформальних, вертикальних і горизонтальних механізмів, а також процесів міжвідомчих консультацій, координацій, співпраці та спільного вироблення рішень» [3, с. 26].

Шостий принцип передбачає *підтримку співробітництва між юрисдикціями*. «Співробітництво стає важливим аспектом надання фактичної інфраструктури, коли ефективність масштабу часто виходить за межі окремих регіонів чи місцевостей. Горизонтальне співробітництво є важливим і для надання публічних послуг на субнаціональному рівні, зокрема, коли йдеться про органи влади з обмеженими ресурсами» [3, с. 32].

Сьомий – *посилення інноваційного й експериментального управління та сприяння залученню громадян*. «Державне управління із залученням громадян (на субнаціональному рівні) стосується підходів до місцевого державного управління, що сприяють участі та залученню приватних осіб-громадян та інших зацікавлених сторін (наприклад, приватних, комерційних і неприбуткових організацій або мереж, що базуються на спільних інтересах чи скеровані надією/вірою, чи груп самопомогі тощо) до обговорення варіантів державної політики та надання публічних послуг на місцях у партнерстві або у конкуренції із формалізованим державним сектором» [3, с. 38].

Принцип *восьмий* наголошує на *уможливленні застосування схем асиметричної децентралізації й отриманні від таких процесів максимальної користі*. «Асиметрична децентралізація у політиці – це ситуація, коли деякі органи влади субнаціонального рівня отримують певний обсяг політичного самоврядування, що відрізняється

від виконання звичних завдань. В адміністративному сенсі асиметрична децентралізація означає можливу різницю у покладених на юрисдикції обов'язках. Коли йдеться про бюджет, асиметричний федералізм або асиметрична децентралізація означає, що органи влади одного субнаціонального рівня мають різні повноваження щодо отримання доходів. Асиметрична децентралізація може відбуватися на рівні регіону та на місцевому рівні» [3, с. 44].

Дев'ятий принцип встановлює необхідність постійного підвищення рівня прозорості, вдосконалення збору даних і зміцнення моніторингу результатів діяльності [3, с. 49].

I, нарешті, десятий принцип становить посилення політики регіонального розвитку та систем вирівнювання. «У більшості країн органи врядування регіонів мають різну фіскальну спроможність і різні бюджетні потреби, а отже, різну здатність надавати публічні послуги на місцях. Трансферти вирівнювання є засобом зменшити бюджетну нерівність між центральним і субнаціональним рівнями врядування (вертикальний фіскальний розрив) і між органами врядування субнаціонального рівня (горизонтальний фіскальний розрив). Мета бюджетного вирівнювання – створити спроможність субнаціональних органів урядування надавати публічні послуги на приблизно подібному рівні» [3, с. 54].

Розглядаючи особливості правового забезпечення децентралізації саме з погляду їх найбільшої ефективності у вирішенні екологічних проблем, доцільно перелічити п'ять критично важливих основ для успішної децентралізації саме у природоохоронній сфері, на яких наполягає зарубіжна література. *По-перше, це чіткий і відповідальний розподіл функцій між відомствами*, бо незрозумілість і невизначеність може призводити до суперечностей у правозастосуванні. *По-друге, реформа децентралізації повинна мати відповідне фінансове забезпечення*. *По-третє, управління людськими ресурсами в органах місцевого самоврядування потребує надійної системи*. *По-четверте, слід виробити чітку структуру місцевої підзвітності*, важливо уникати дублювань, що призводять до незрозумілих ліній відповідальності. *По-п'яте – це необхідність центральних інституцій для координації та нагляду за реформами* [4, с. 24–25].

Сформувавши консолідований ряд перелічених тверджень і зробивши акцент на найсуттєвіших і найдоцільніших для сфери довілля положеннях, які би збільшували ефективність реформи децентралізації у врегулюванні питань, пов'язаних із довіллям, можливо оцінити стан їх урахування вітчизняним законодавством і зробити висновок щодо доцільності та потенційної результативності

децентралізації влади для сфери охорони навколишнього природного середовища в Україні.

Так, однією з найголовніших «аксіом» успішної екологічної децентралізації є *розподіл повноважень*. На цьому наголошують як вітчизняні, так і зарубіжні науковці. Без чіткого уявлення про те, як саме розподіляються функції на базовому, районному, регіональному рівнях управління, не може йтися про належне врегулювання екологічних проблем. На жаль, вітчизняне законодавство, що становить основу децентралізаційної реформи 2014 р., містить суперечливі положення, які можуть мати негативні наслідки в питаннях управління сферою довілля. Так, *Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні* передбачено, що охорона навколишнього природного середовища є одним із основних питань у списку повноважень органів місцевого самоврядування *обласного рівня* [5], хоча це суперечить ст. 27 та 33 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [6], змінам до ст. 35 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [7], внесеним Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації повноважень органів виконавчої влади у сфері екології та природних ресурсів, у тому числі на місцевому рівні» [8], у яких «чітко прописані компетенції, повноваження й обов'язки *сільських, селищних, міських рад* у сфері регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища, а також п. 2 ст. 17 і ст. 21 щодо повноважень місцевих (у тому числі районних) державних адміністрацій у сфері використання й охорони земель, природних ресурсів, охорони довілля Закону України «Про місцеві державні адміністрації»» [9; 10. с. 30, 31].

Задля отримання очікуваних суспільством результатів боротьби з назрілими екологічними проблемами органи місцевого самоврядування повинні мати і належну фінансову базу, що становить другу важливу опору реформи. Тема фінансів є дуже гострою для екологічної сфери в Україні, і не тільки у площині децентралізації. Недостатнє фінансування, нецільове використання коштів екологічного податку, фінансування природоохоронних заходів за залишковим принципом були у нашій державі завжди. Втім, розглядаючи це питання крізь призму реформи децентралізації, слід констатувати, що *Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні* було закріплено один із механізмів вирішення проблем у системі місцевого самоврядування – це «створення належних матеріальних і фінансових умов для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування

власних і делегованих повноважень». У розділі, що має таку саму назву, зазначаються принципи створення цих матеріальних і фінансових умов виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень, серед них: наявність ресурсів, необхідних для здійснення повноважень місцевого самоврядування; надання трансферів із державного бюджету; обчислення обсягу дотацій вирівнювання; визначення фінансовою основою здійснення органами місцевого самоврядування власних повноважень податків і зборів, які пов'язані з територією відповідної адміністративно-територіальної одиниці; надання права регулювати ставки податків і зборів та багато інших [5].

На виконання положень Концепції *Законом України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи»* від 28 грудня 2014 р. в Україні були внесені зміни до Бюджетного та Податкового кодексів і почала реалізуватися так звана «фінансова децентралізація» [11]. Якщо до внесених змін місцеві бюджети отримували 25% податку на доходи фізичних осіб, то нині він становить 60%. Податок на прибуток приватних підприємств місцеві бюджети взагалі не отримували, а зараз надходження від нього сягають 10%. Розмір отриманого доходу від акцизного податку становить сьогодні 100%, а до реформи дорівнював нулю.

Хоча загалом фінансові можливості громад зросли, все ж наявність негативних аспектів у питаннях фінансового забезпечення екологічної сфери на місцевому рівні не можна заперечувати. Так, надходження екологічного податку у місцеві бюджети становить 55%, що справляється за: скиди забруднюючих речовин безпосередньо у водні об'єкти; за розміщення відходів у спеціально відведених для цього місцях чи на об'єктах, крім розміщення окремих видів відходів як вторинної сировини; за викиди в атмосферне повітря забруднюючих речовин стаціонарними джерелами забруднення (за винятком викидів в атмосферне повітря двоокису вуглецю). Надалі екологічний податок у розмірі 55% розподіляється таким чином: до бюджетів сільських, селищних, міських, об'єднаних територіальних громад із нього надходить 25%, а обласні бюджети отримують 30%. Водночас до державного бюджету надходить 100% податку, який справляється за викиди в атмосферне повітря двоокису вуглецю, 45% податку, що справляється за: скиди забруднюючих речовин безпосередньо у водні об'єкти; розміщення відходів у спеціально відведених для цього місцях чи на об'єктах, крім розміщення окремих видів відходів як вторинної сировини; викиди в атмосферне повітря забруднюючих

речовин стаціонарними джерелами забруднення (за винятком викидів в атмосферне повітря двоокису вуглецю). До спеціального фонду державного бюджету зараховується лише 100% податку, який справляється за утворення радіоактивних відходів (включаючи вже накопичені) та / або тимчасове зберігання радіоактивних відходів їх виробниками понад встановлений особливими умовами ліцензії строк [12].

Як висновок, із приводу актуального сьогодні і передбаченого законодавством України фінансового забезпечення місцевого самоврядування можна стверджувати, що територіальні громади недотримують значну частину коштів, яка повинна була покращувати і без того кризовий стан навколишнього природного середовища. По-перше, слід констатувати неефективне використання коштів екологічного податку. Це проявляється в тому, що кошти від його справляння у величезних обсягах надходять до загальних фондів, а це тільки сприяє їх нецільовому використанню. По-друге, територіальні громади не зможуть працювати над покращенням екологічних показників у межах своїх територіальних одиниць, доки значна частина екологічного податку буде надходити до державного, а не місцевого бюджету, особливо дивно це виглядає за сучасних децентралізаційних умов. Останнє – факт розподілення місцевого бюджету. Виглядає не дуже справедливою перевага в отриманні коштів від екологічного податку за обласними бюджетами, а не за бюджетами ОТГ, особливо тому, що створені реформою об'єднані територіальні громади сьогодні доводять свою важливу роль у побудові більш сприятливого для життя довкілля.

Третьою невід'ємною складовою частиною реформи має бути *система координації та підзвітності*. Органи місцевого самоврядування повинні сумлінно працювати у межах свої повноважень задля ефективного виконання покладених на них функцій. Звісно, як вбачається із виокремлених вище положень, це неможливо зробити без чіткого розподілу повноважень, але ефективного співробітництва між структурами не досягти і без чіткої системи координації та підзвітності. Органи місцевої влади повинні не тільки розуміти, що вони мають робити, а ще й знати, кому і перед ким вони підзвітні та які методи співробітництва між різними відомствами вони використовують. Тільки у такому разі реформування дасть очікувані результати. Щодо ключових законодавчих актів, які регулюють процес децентралізації в Україні, то окресленому питанню приділено недостатньо уваги. Ця проблема недостатньо регулюється і базовими законодавчими та нормативно-правовими актами. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації

влади в Україні лише декларує удосконалення механізму координації діяльності місцевих органів виконавчої влади. Так, основним законодавчим актом, котрий регулює питання організації влади на місцевому рівні, а саме ч. 1 ст. 72 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. встановлюється, що «місцеві державні адміністрації є підзвітними відповідним районним, обласним радам у виконанні програм соціально-економічного і культурного розвитку, районних, обласних бюджетів, підзвітними та підконтрольними у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними, обласними радами, а також у виконанні рішень рад із цих питань» [6], але така теза має загальний і декларативний характер, що унеможливує реалізацію реальної мети інституту координації та підзвітності. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 р. також не вносить конкретики у питання координації між відомствами та різними ланками управління, а лише фрагментовано регулює означене питання, наприклад, встановлює, що «виконавчі органи сільських, селищних, міських рад у галузі охорони навколишнього природного середовища в межах своєї компетенції затверджують за поданням обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, а на території Автономної Республіки Крим – органу виконавчої влади Автономної Республіки Крим із питань охорони навколишнього природного середовища для підприємств, установ та організацій ліміти використання природних ресурсів, за винятком ресурсів загальнодержавного значення, ліміти скидів забруднюючих речовин у навколишнє природне середовище, за винятком скидів, що призводять до забруднення природних ресурсів загальнодержавного значення або навколишнього природного середовища за межами відповідно села, селища, міста» [7]. Схожих тез у вітчизняному законодавстві багато, але такий підхід тільки заплутує і не дає чіткого розуміння системи координації та підзвітності органами місцевого самоврядування в Україні.

Співробітництво – ще один необхідний сьогодні для сфери охорони навколишнього природного середовища механізм. Такі європейські країни, як Фінляндія та Швеція активно його використовують у врегулюванні питань місцевого значення. За допомогою цього інституту муніципальна влада може посилювати власні можливості з тих чи інших питань. Запорукою успіху в цьому разі є налагоджена комунікація між представниками різних територіальних громад і наявність корисних ідей, реалізація яких могла би значно покращити деякі з екологічних показників, як мінімум, у межах своїх населених пунктів.

Принагідно питання міжмуніципального співробітництва згадуються у Законі України від 17 червня 2014 р. № 1508-VII «Про співробітництво територіальних громад», у якому визначається, що *співробітництво територіальних громад* – це «відносини між двома або більше територіальними громадами, які здійснюються на договірних засадах у визначених цим Законом формах із метою забезпечення соціально-економічного, культурного розвитку територій, підвищення якості надання послуг населенню на основі спільних інтересів і цілей, ефективного виконання органами місцевого самоврядування визначених законом повноважень». Також Закон визначає принципи, на яких ґрунтується співробітництво, форми його здійснення, питання організації, державне стимулювання, фінансування, моніторинг і його припинення. Зокрема, визначено такі форми співробітництва територіальних громад: делегування виконання окремих завдань, реалізацію спільних проєктів, спільне фінансування (утримання) підприємств, установ та організацій комунальної форми власності, утворення спільних комунальних підприємств, утворення спільного органу управління [13]. Тож слід констатувати, що питання співробітництва територіальних громад на законодавчому рівні має своє підґрунтя, і нині цього цілком достатньо для того, щоб місцева влада використовувала наданий їй механізм задля вирішення важливих і назрілих завдань. Важливим аспектом у цьому процесі є і поширення знань щодо «нових» можливостей. У цьому напрямку проводиться певна робота, наприклад, у 2018 р. у рамках швейцарсько-українського проєкту було оприлюднено видання «Договори міжмуніципального співробітництва у сфері управління побутовими відходами» [14], покликане удосконалити досвід стейкхолдерів, який вони вже мають щодо різних аспектів врегулювання подібних договірних відносин, і поширити практику складання договорів міжмуніципального співробітництва в Україні.

Нині у нашій державі діє Всеукраїнська Асоціація органів місцевого самоврядування «Асоціація міст України» – це всеукраїнська недержавна організація, котра лобіює інтереси територіальних громад у центральних і регіональних органах державної влади, налагоджує міжнародні побратимські зв'язки між містами. За ініціативи АМУ та за її безпосередньої участі розроблено цілу низку законопроектів і концептуальних документів. Асоціація міст України планомірно поглиблює відносини між українськими містами та їхніми європейськими партнерами. Наприкінці 2002 р. її було прийнято до Ради європейських муніципалітетів і регіонів [15]. Ця організація включає секції з питань земельних ресурсів, сталого розвитку

територіальних громад, затверджує власну стратегію з питань екологічної збалансованості розвитку територіальних громад на період до 2030 р.

У 2012 р. «під час проведення Загальних зборів Асоціації у Борівському районі розглядалося питання щодо управління та використання водних ресурсів басейну річки Сіверський Донець та області загалом. Під час обговорення питання керівники органів місцевого самоврядування області висловили занепокоєння станом річок транскордонного, міжобласного та місцевого значення. Особливу увагу було приділено проблемам Краснопавлівського водосховища як стратегічного об'єкта регіону. Відзначалася значна нестача коштів у місцевих бюджетах на вирішення наявних проблем. Було прийнято рішення звернутися до Міністерства екології та природних ресурсів України щодо поліпшення екологічної ситуації у Харківській області із забезпеченням населення якісною питною водою, у т. ч. відновленням водності Краснопавлівського водосховища та інших водних об'єктів Харківщини. За результатами розгляду звернення Управлінню каналу Дніпро – Донбас на подачу 120 млн м³ води у Краснопавлівське водосховище було виділено 34,0 млн грн» [16, с. 25].

«За участю президента Асоціації, голови Харківської обласної ради С.І. Чернова 22 березня 2017 р. вперше у Харківській області було підписано договір про співробітництво селищної та декількох сільських рад Великобурлуцького району, а 31 липня 2017 та 18 серпня 2017 рр. у Близнюківському районі між сільськими радами укладено два договори зі співробітництва з метою створення спільних комунальних підприємств «Добробут» і «Благоустрій». У процесі реалізації договорів про співробітництво територіальних громад розпочалося активне впровадження заходів із благоустрою й утримання населених пунктів у належному санітарному стані. З'явилася можливість придбати спеціалізовану автомобільну техніку: сміттєвоз, автомобіль для викачування рідких побутових відходів, колісний трактор, відвал для трактора, піскорозкидувач, подрібнювач гілок, тракторний причеп, косарку ротаційну з обладнанням для косіння трави й обрізання гілок, щітковий пристрій для очищення дорожнього покриття, контейнери для збору твердих побутових відходів, пересувний міні-асфальтний завод, а також виконати облаштування контейнерних майданчиків тощо» [17].

У контексті міжмуніципального співробітництва діяльність Асоціації є вкрай репрезентативною. Результати, яких було досягнуто внаслідок функціонування цього об'єднання, говорять про те, що інститут співробітництва в Україні розвивається, та все ж таки досліджуване питання пере-

важно стосується коротко- та середньострокового планування безпосередньої господарської діяльності громад. У зв'язку із цим для сфери довкілля вкрай важливою тенденцією є поширення практики реалізації проєктів та укладання договорів про співробітництво, що безпосередньо й у найкоротші терміни здатні покращити стан навколишнього природного середовища у конкретних громадах.

Останньою, але вкрай важливою опорою реальної, а не задекларованої децентралізації є посилення безпосередньої участі громадян. Як уже зазначалося вище, однією з характерних рис децентралізації влади, котра позитивно впливає на сферу довкілля, є посилення безпосередньої участі громадян у вирішенні справ місцевого значення. Такий вплив відбувається за рахунок того, що місцеві жителі усвідомлюють повноту відповідальності за розвиток території, де вони мешкають, і саме це підштовхує їх до активізації своїх власних зусиль у різних напрямках можливої участі. Відповідно до ч. 3 ст. 140 Конституції України «місцеве самоврядування в Україні здійснюється територіальною громадою у порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи» [18]. Крім того, і Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні декларує «створення сприятливих правових умов для максимально широкого залучення населення до прийняття управлінських рішень, а також розвитку форм прямого народовладдя» [5]. Та чи володіє територіальна громада правом безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення в Україні? На жаль, у вітчизняному законодавстві, зокрема, у тому, яке регулює процес децентралізації влади в Україні, «відсутні реальні механізми забезпечення активної участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування, йдеться про недосконалість і відсутність дієвих механізмів громадського контролю. Виходячи з норм чинного законодавства, результати більшості форм участі мешканців територіальної громади у здійсненні муніципальної політики мають виключно рекомендаційний характер для місцевої влади» [10, с. 22]. Фрагментовано порядок і форми участі громадян у справах місцевого самоврядування встановлені у ст. 7, 8, 9, 13, 14 та ін. статтях Закону України «Про місцеве самоврядування», ст. 9 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», Законі України «Про громадські об'єднання»; Законі України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» та інших законодавчих і нормативно-правових актах, але цього недостатньо для того, щоб інститут громадської участі

дійсно запрацював, із цією метою вітчизняна правова база повинна містити детальні положення щодо механізмів і процедур реалізації справжнього народовладдя.

Висновки. Децентралізаційні зміни чинять значний стимулюючий ефект на сферу охорони навколишнього природного середовища. Крім того, для сфери довкілля локальний рівень – один із найголовніших у питаннях вирішення найпоширеніших проблем, бо велика кількість екологічних загроз виникає саме на ньому, але питання глобального характеру належним чином врегулювати можна тільки централізовано. Саме тому децентралізація в питаннях, пов'язаних із довкіллям, повинна мати певні межі та застереження. Так, вироблення єдиної екологічної політики у країні – прерогатива центральної влади.

У статті розглянуто низку положень, на які рекомендують спиратися задля досягнення бажаного децентралізаційного ефекту. Серед наведених тез виділено найголовніші для сфери довкілля, що мають бути відображені у законодавстві, яке регулює процес реформування. Також досліджено врахування цих положень чинними законодавчими актами.

Так, слід зазначити, що більшість розглянутих положень неналежним чином закріплена і врахована законодавцем, ідеться про: розподіл повноважень, фінансування, питання коор-

динації та підзвітності, народовладдя. Все це може уповільнювати або, взагалі, знівелювати досягнення бажаного результату реформи, та, незважаючи на наявні недоліки, нинішня система законодавства містить і готові до реалізації механізми, наприклад, інститут співробітництва територіальних громад. Єдиний недолік вказаного механізму полягає у недостатній його поширеності, такий стан справ склався, зокрема, через непоінформованість посадових осіб органів місцевої влади, територіальних громад щодо можливостей, які він несе.

Як підсумок, констатуємо, що децентралізація дійсно має великий потенціал для сфери охорони навколишнього природного середовища, та все ж відповідне реформування є тривалим і повинне мати надійну концептуальну основу. Важливі центральні положення мають бути не тільки закріплені у стратегічних документах, які регламентують децентралізаційний напрям змін у країні, а ще й деталізовані у низці законодавчих і нормативно-правових актів задля забезпечення їх максимальної дієвості. Тільки у такому разі можливо буде висловити однозначне «так», без будь-яких застережень у питаннях реформування системи місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади для екологічної сфери, а поки що слід звернути увагу на наявні недоліки у чинному законодавстві та зробити все можливе для їх усунення.

Література

1. Environment in Decentralized Decision Making. An Overview. Agricultural Policy Support Service, Policy Assistance Division, FAO, Rome, Italy. 2005. 24 p. URL: <http://www.fao.org/publications/card/ru/c/3cd243ac-d0b0-5a5a-85d2-da9ecddb112/> (дата звернення: 19.08.2021).
2. Зміст, принципи та мета реформи з децентралізації: посібник для суддів, які розглядають спори, пов'язані із оскарженнями процесів добровільного об'єднання та приєднання територіальних громад / А. Сербіна, В. Козіна, М. Бризіцький. Київ. 2019. 40 с. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/436/25.08.2019.pdf> (дата звернення: 19.08.2021).
3. Десять керівних принципів ОЕСР з ефективною децентралізації, що сприяють регіональному розвитку. Щоб децентралізація запрацювала: посібник для розробників політики. ОЕСР. 2019.
4. Draft note on Environment Sector Decentralisation. Pet Tidemand. 2010. 30 p. URL: https://um.dk/danida-en/activities/strategic/human-rightdemo/democracy/~/_media/UM/Englishsite/Documents/Danida/Activities/Strategic/Human%20rights%20and%20democracy/Democracy/DRAFT%20NOTE%20ON%20environment.pdf (дата звернення: 19.08.2021).
5. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01 квітня 2014 р. № 333. *Офіційний вісник України*. 2014. № 30. С. 18.
6. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. *Офіційний вісник України*. 1997. № 25. С. 20.
7. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25 червня 1991 р. № 1264-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 41. Ст. 546.
8. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації повноважень органів виконавчої влади у сфері екології та природних ресурсів, у тому числі на місцевому рівні : Закон України від 16 жовтня 2012 р. № 5456-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 46. С. 2432.
9. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09 квітня 1999 р. № 586-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 20. Ст. 190.

10. Державна екологічна політика України в умовах децентралізації влади / за наук. ред. Є.В. Хлобистова. Державна установа «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України». Київ : ДУ ІЕПСР НАН України, 2016. 226 с.
11. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи : Закон України від 28 грудня 2014 р. № 71-VIII. *Офіційний вісник України*. 2015. № 3. С. 18. Ст. 46.
12. Реформування сфери екологічних фінансів: Концепція від Професійної асоціації екологів України. 2020. URL: <https://ecolog-ua.com/news/reformuvannya-sfery-ekologichnyh-finansiv-konceptsiya-vid-profesiynoi-asociaciyi-ekologiv> (дата звернення: 19.08.2021).
13. «Про співробітництво територіальних громад» : Закон України від 17 червня 2014 р. № 1508-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 34. С. 2544.
14. Врублевський О., Сороковський В. Договори міжмуніципального співробітництва у сфері управління побутовими відходами. Київ : ФОП Кандтба Т.П., 2018. 96 с.
15. Історія Асоціації міст України. Асоціація міст України. 2021. URL: <http://2.auc.org.ua/page/istoriya-ami> (дата звернення: 19.08.2021).
16. Тітов М. Місцеве самоврядування (за матеріалами власного архіву). Харків : ФОП Бровін О.В., 2020. 226 с.
17. Практика співробітництва територіальних громад. Асоціація органів місцевого самоврядування Харківської області. 2019. URL: <https://association.kharkov.ua/component/content/article/20-krashchi-praktyku/79-praktyka-spivrobotnytstva-terytorialnykh-hromad?Itemid=226> (дата звернення: 19.08.2021).
18. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. *Голос України*. 1996. № 128.

References

1. Agricultural Policy Support Service, Policy Assistance Division, FAO. (2005). Environment in Decentralized Decision Making. An Overview. <http://www.fao.org/publications/card/ru/c/3cd243acd0b0-5a5a-85d2-da9ecddb112/>
2. Serbina A., Kozina v., Bryzitskyi M. (2019). Zmist, pryntsyipy ta meta reformy z detsentralizatsii: posibnyk dlia suddiv, yaki rozghliadaiut spory, poviazani iz oskarzhenniamy protsesiv dobrovilnoho obiednannia ta pryiednannia terytorialnykh hromad [Content, principles and purpose of the decentralization reform: a guide for judges who consider disputes, appeal to the processes of voluntary association and accession of territorial communities]. Kyiv. <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/436/25.08.2019.pdf>
3. OESR. (2019). Desiat kerivnykh pryntsyypiv OESR z efektyvnoi detsentralizatsii, shcho spryiaiu rehionalnomu rozvytku [Ten OECD Guidelines for Effective Decentralization Promoting Regional Development]. Shchob detsentralizatsiia zapratsiuvala: posibnyk dlia rozrobnykiv polityky.
4. Pet Tidemand (2010). Draft note on Environment Sector Decentralisation. <https://um.dk/danida-en/activities/strategic/human-rightdemo/democracy/~~/media/UM/Englishsite/Documents/Danida/Activities/Strategic/Human%20rights%20and%20democracy/Democracy/DRAFT%20NOTE%20ON%20environment.pdf>.
5. Pro skhvalennia Kontseptsii reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini [On approval of the Concept of reforming local self-government and territorial organization of power in Ukraine]. Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 01.04.2014 № 333. *Ofitsiyni visnyk Ukrainy*. 2014. № 30. S. 18.
6. Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini [About local self-government in Ukraine]. *Zakon Ukrainy vid 21.05.1997 № 280/97-VR. Ofitsiyni visnyk Ukrainy*. 1997. № 25. S. 20.
7. Pro okhoronu navkolyshnoho pryrodnoho seredovyscha [On environmental protection]. *Zakon Ukrainy vid 25.06.1991. № 1264-XII. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 1991. № 41. Stattia 546.
8. Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo optymizatsii povnovazhen orhaniv vykonavchoi vlady u sferi ekolohii ta pryrodnykh resursiv, u tomu chysli na mistsevomu rivni [On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine Concerning the Optimization of the Powers of Executive Bodies in the Sphere of Ecology and Natural Resources, including at the Local Level]. *Zakon Ukrainy vid 16.10.2012. № 5456-VI. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 2013. № 46. S. 2432.
9. Pro mistsevi derzhavni administratsii [About local state administrations]. *Zakon Ukrainy vid 09.04.1999. № 586-XIV. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 1999. № 20. Stattia 190.
10. Derzhavna ekolohichna polityka Ukrainy v umovakh detsentralizatsii vlady. (2016). [State environmental policy of Ukraine in the conditions of decentralization of power]. za nauk. Ye.V. Khlobystova. *Derzhavna*

- ustanova “Instytut ekonomiky pryrodokorystuvannia ta staloho rozvytku Natsionalnoi akademii nauk Ukrainy”. Kyiv : DU IEPSR NAN Ukrainy, 2016. 226 s.
11. Pro vnesennia zmin do Podatkovoho kodeksu Ukrainy ta deiakyykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo podatkovoi reformy [On amendments to the Tax Code of Ukraine and some legislative acts of Ukraine on tax reform]. Zakon Ukrainy vid 28.12.2014. № 71-VIII. Ofitsiinyi visnyk Ukrainy. 2015. № 3. stor. 18, stattia 46.
 12. Reformuvannia sfery ekolohichnykh finansiv (2020). [Reforming the field of environmental finance]. Kontsepsiia vid Profesiinoi asotsiatsii ekolohiv Ukrainy. <https://ecolog-ua.com/news/reformuvannya-sfery-ekologichnyh-finansiv-koncepciya-vid-profesiynoyi-asociaciyi-ekologiv>
 13. Pro spivrobitnytstvo terytorialnykh hromad [About cooperation of territorial communities]. Zakon Ukrainy vid 17.06.2014. № 1508-VII. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. 2014. № 34. S. 2544.
 14. Vrublevskiy O., Sorokovskiy V. (2018). Dohovory mizhmunitsypalnoho spivrobitnytstva u sferi upravlinnia pobutovymy vidkhodamy. [Agreements of inter-municipal cooperation in the field of household waste management]. Kyiv : FOP Kandtba T.P., 96 s.
 15. Istoriiia Asotsiatsii mist Ukrainy. [History of the Association of Ukrainian Cities]. Asotsiatsiia mist Ukraini. 2021. <http://2.auc.org.ua/page/istoriya-amu>
 16. Mykola Titov. (2020). Mistseve samovriaduvannia [Local Government]. (za materialamy vlasnoho arkhivu). Kharkiv : FOP Brovin O.V. 226 s.
 17. Praktyka spivrobitnytstva terytorialnykh hromad. [The practice of cooperation of territorial communities]. Asotsiatsiia orhaniv mistsevoho samovriaduvannia Kharkivskoi oblasti. (2019). <https://association.kharkov.ua/component/content/article/20-krashchi-praktyky/79-praktyka-spivrobitnytstva-terytorialnykh-hromad?Itemid=226>
 18. Konstytutsiia Ukrainy [Constitution of Ukraine]. Zakon Ukrainy vid 28. 06. 1996. № 254k/96-VR. Holos Ukrainy. 1996. № 128.